PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ
Decreto Supremo 011-2019-JUS

JOSÉ MARÍA PACORI CARI

Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín – Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo – Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

Finalidad

- La acción contencioso administrativa tiene por finalidad:
- 1. El **control jurídico** por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo.
- 2.La **efectiva tutela de los derechos e intereses** de los administrados.

Principios

- **1. Principio de integración.** Los jueces **no deben dejar de resolver el conflicto de intereses** con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberán aplicar los **principios del derecho administrativo**.
- **2. Principio de igualdad procesal.** Las **partes en el contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad**.
- **3. Principio de favorecimiento del proceso.** El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del **agotamiento de la vía previa**.
- **4. Principio de suplencia de oficio.** El Juez deberá **suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes**, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable.

Actuaciones impugnables

- 1. **Actos administrativos** y cualquier otra declaración administrativa.
- 2. **Silencio administrativo**, la **inercia** y cualquier otra omisión de la administración pública.
- 3. **Actuación material** que no se sustenta en acto administrativo.
- 4. **Actuación material de ejecución** de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico.
- 5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los **contratos de la administración pública**.
- 6. Las **actuaciones administrativas sobre el personal** dependiente al servicio de la administración pública.

Pretensiones

- 1. La **declaración de nulidad**, total o parcial o **ineficacia** de actos administrativos.
- 2. El **reconocimiento o restablecimiento** del derecho o interés jurídicamente tutelado.
- 3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.
- 4. Se ordene a la administración pública la **realización de una determinada actuación** a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
- 5. La **indemnización por el daño** causado con alguna actuación impugnable, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

Agotamiento de la vía administrativa

- Es requisito para la procedencia de la demanda el **agotamiento de la vía administrativa. No será exigible** el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos:
- 1. Cuando la demanda sea interpuesta por una **entidad administrativa**.
- 2. Cuando en la demanda se formule como **pretensión de cumplimiento**. En este caso el interesado deberá reclamar por escrito ante el titular de la respectiva entidad el cumplimiento de la actuación omitida.
- 3. Cuando la demanda sea interpuesta por un **tercero** al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnable.
- 4. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al **contenido esencial del derecho a la pensión** y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa.

Plazos en lo contencioso administrativo

- 1. En la impugnación de los actos administrativos, la actuación material de ejecución de actos administrativos, las actuaciones u omisiones respecto de los contratos administrativos y las actuaciones sobre el personal dependiente al servicio de la entidad pública, el **plazo será de 3 meses** a contar desde el conocimiento o notificación de la actuación impugnada.
- 2. Cuando la entidad pública inicia el contencioso administrativo, en caso de que haya prescrito el plazo para declarar la nulidad de oficio, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía lo contencioso administrativo, **siempre que la demanda se interponga dentro de los 3 años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa**.
- 3. En el silencio administrativo negativo, **el silencio no inicia el computo de plazos para su impugnación**.
- 4. En el **silencio administrativo positivo** por transcurso, el plazo para el tercero legitimado será de 3 meses.
- 5. En las **actuaciones materiales que no se sustenten en actos administrativos** el plazo será de 3 meses a contar desde el día siguiente en que se tomó conocimiento de las referidas actuaciones.

Competencia territorial

- Es competente para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, a elección del demandante:
- 1. El Juez en lo contencioso administrativo del **lugar del domicilio del demandado**; o
- 2. El Juez del lugar **donde se produjo la actuación** materia de la demanda o el silencio administrativo.

Legitimidad para obrar activa

- Tiene legitimidad para obrar activa **quien afirme ser titular de la situación jurídica sustancial** protegida que haya sido o esté siendo vulnerada por la actuación administrativa impugnable.
- Tiene legitimidad para obrar activa la **entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos**; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa.

Legitimidad para obrar pasiva

- 1. **Entidad administrativa que expidió en última instancia** la declaración administrativa impugnada.
- 2. **Entidad administrativa cuyo silencio, inercia u omisión** es objeto del proceso.
- 3. **Entidad administrativa cuyo acto u omisión produjo daños** y su resarcimiento es discutido en el proceso.
- 4. **Entidad administrativa y particular** que participaron en un procedimiento administrativo trilateral.
- 5. **Particular titular de los derechos declarados** por el acto cuya nulidad pretenda la entidad administrativa que lo expidió.
- 6. **Entidad administrativa que expidió el acto y persona** en cuyo favor se deriven derechos de la actuación impugnada.
- 7. **Personas jurídicas bajo el régimen privado** que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

Representación y defensa de las entidades

- La representación y defensa de las entidades administrativas estará a cargo de la **Procuraduría Pública competente**.
- Todo representante judicial de las entidades administrativas, dentro del término para contestar la demanda, pondrá en conocimiento del titular de la entidad su **opinión profesional motivada sobre la legalidad del acto impugnado**, recomendándole las acciones necesarias en caso de que considere procedente la pretensión.

Requisitos de admisibilidad de la demanda

- Sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 424 y 425 del Código Procesal Civil son **requisitos especiales de admisibilidad** de la demanda los siguientes:
- 1. El **documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa**, salvo excepciones.
- 2. En el contencioso administrativo de lesividad, la entidad administrativa que demande la nulidad de sus propios actos deberá acompañar el **expediente de la demanda**.

Requisitos del artículo 424 CPC

- 1. La designación del Juez ante quien se interpone.
- 2. El nombre, datos de identidad, dirección domiciliaria, domicilio procesal del demandante y el domicilio procesal electrónico, constituido por la casilla electrónica asignada por el Poder Judicial.
- 3. El nombre y dirección domiciliaria del demandado.
- 5. El petitorio, que comprende la determinación clara y concreta de lo que se pide.
- 6. Los hechos en que se funde el petitorio, expuestos enumeradamente en forma precisa, con orden y claridad.
- 7. La fundamentación jurídica del petitorio.
- 8. El monto del petitorio, salvo que no pudiera establecerse.
- 9. El ofrecimiento de todos los medios probatorios.
- 10. La firma del demandante y la del abogado.

Requisitos del artículo 425 CPC

- A la demanda debe acompañarse:
- 1. Copia legible del documento de identidad del demandante.
- 2. Los documentos probatorios. Si el demandante no dispusiera de algún medio probatorio, describe su contenido, indicando con precisión el lugar donde se encuentran y solicitando las medidas pertinentes para su incorporación al proceso.

Improcedencia de la demanda (i)

- La demanda será declarada improcedente en los siguientes supuestos:
- 1. Cuando sea interpuesta contra una actuación no impugnable.
- 2. Cuando se interponga fuera de los plazos exigidos en la ley. El vencimiento del plazo para plantear la pretensión por parte del administrado, impide el inicio de cualquier otro proceso judicial **con respecto a la misma actuación impugnable**.
- 3. Cuando el administrado no haya cumplido con agotar la vía administrativa, salvo excepciones.
- 4. Cuando exista otro proceso judicial o arbitral idéntico.
- 5. Cuando no se haya vencido el plazo para que la entidad administrativa declare su nulidad de oficio.
- 6. Cuando no se haya expedido la resolución motivada en el contencioso administrativo de lesividad.

Improcedencia conforme al artículo 427 CPC

El Juez declara improcedente la demanda cuando:

- 1. El demandante carezca evidentemente de legitimidad para obrar
- 2. El demandante carezca manifiestamente de interés para obrar
- 3. Advierta la caducidad del derecho
- 4. No exista conexión lógica entre los hechos y el petitorio
- 5. El petitorio fuese jurídica o físicamente imposible.

Modificación y ampliación de la demanda

- El demandante puede modificar la demanda, antes de que ésta sea notificada.
- También **puede ampliarse la demanda siempre que, antes de la expedición de la sentencia**, se produzcan nuevas actuaciones impugnables que sean consecuencia directa de aquella o aquellas que sean objeto del proceso.

Efecto de la admisión de la demanda

- La admisión de la demanda **no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo**, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.

Proceso urgente (i)

- Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones:
- 1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo.
- 2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
- 3. Las relativas a materia previsional en cuanto se refieran al contenido esencial del derecho a la pensión.
- 4. La revisión judicial de la ejecución coactiva.

Proceso urgente (ii)

- Para conceder la tutela urgente se requiere que del mérito de la demanda y sus recaudos, se advierta que concurrentemente existe:
- a) Interés tutelable cierto y manifiesto,
- b) Necesidad impostergable de tutela, y
- c) Que sea la única vía eficaz para la tutela del derecho invocado.

Reglas del proceso urgente

- Cualquiera de las pretensiones indicadas será tramitada, bajo responsabilidad de quien lo pide, como medida urgente previo traslado a la otra parte por el plazo de 3 días.
- Vencido el plazo, con o sin absolución de la demanda, el Juez dictará en la sentencia la medida que corresponda a la pretensión invocada dentro del plazo de 5 días.
- El plazo para apelar la sentencia es de 5 días, contados a partir de su notificación y se concede con efecto suspensivo.
- Las demandas cuyas pretensiones **no satisfagan los requisitos para la tutela urgente, se tramitarán conforme a las reglas establecidas para el proceso ordinario**.

Proceso ordinario (i)

- Se tramitan en el proceso ordinario las pretensiones siguientes:
- 1. La **declaración de nulidad**, total o parcial o **ineficacia** de actos administrativos.
- 2. El **reconocimiento o restablecimiento** del derecho o interés jurídicamente tutelado.
- 3. La **indemnización por el daño** causado con alguna actuación impugnable, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

Proceso ordinario (ii)

- Transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Juez expedirá resolución declarando la existencia de una relación jurídica procesal válida.
- Cuando se hayan interpuesto excepciones o defensas previas, la declaración referida se hará en la resolución que las resuelva.
- Si el proceso es declarado saneado, el **Auto de saneamiento** deberá contener, además, la fijación de Puntos controvertidos y la declaración de admisión o rechazo, según sea el caso, de los medios probatorios ofrecidos.
- Sólo cuando la **actuación de los medios probatorios** ofrecidos lo requiera, el Juez señalará día y hora para la realización de una audiencia de pruebas.
- Luego de expedido el auto de saneamiento o de realizada la **audiencia de pruebas**, según sea el caso, el expediente queda expedito para dictar sentencia.
- Las partes pueden solicitar al juez la realización de **informe oral**, el que será concedido por el solo mérito de la solicitud oportuna.

Plazos en el proceso ordinario

- Los plazos aplicables son:
- a) 3 días para interponer **tacha u oposiciones** a los medios probatorios, contados desde la notificación de la resolución que los tiene por ofrecidos
- b) 5 días para interponer **excepciones o defensas**, contados desde la notificación de la demanda
- c) 10 días para **contestar la demanda**, contados desde la notificación de la resolución que la admite a trámite
- d) 3 días para **solicitar informe oral**, contados desde la notificación de la resolución que dispone que el expediente se encuentra en el estado de dictar sentencia
- e) 15 días para **emitir sentencia**, contados desde la vista de la causa. De no haberse solicitado informe oral ante el juez de la causa, el plazo se computa desde el día siguiente de vencido el plazo para dicha solicitud.
- f) 5 días para **apelar la sentencia**, contados desde su notificación.

Notificación electrónica

- Las notificaciones de las resoluciones que se dicten en el proceso se efectuarán mediante sistemas de comunicación electrónicos o telemáticos, tales como el correo electrónico, Internet u otro medio idóneo que permita confirmar fehacientemente su recepción, salvo cuando se trate de las siguientes resoluciones:
- 1. El traslado de la demanda, inadmisibilidad o improcedencia
- 2. La citación a audiencia
- 3. El auto que se pronuncia sobre el saneamiento procesal, fijación de puntos controvertidos, saneamiento probatorio y/o el juzgamiento anticipado
- 4. La sentencia; y,
- 5. Las otras resoluciones que el Juez disponga motivadamente.
- **Las resoluciones mencionadas se notificarán mediante cédula**.

Medios probatorios

- En el proceso contencioso administrativo, **la actividad probatoria se restringe a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo**, salvo que se produzcan nuevos hechos o que se trate de hechos que hayan sido conocidos con posterioridad al inicio del proceso.
- En el caso de acumularse la pretensión indemnizatoria, podrán alegarse todos los hechos que le sirvan de sustento, ofreciendo los medios probatorios pertinentes.

Oportunidad de los medios probatorios

- Los medios probatorios deberán ser ofrecidos por las partes en los **actos postulatorios**.
- Se admitirán excepcionalmente **medios probatorios extemporáneos**, cuando estén referidos a hechos ocurridos o conocidos con posterioridad al inicio del proceso, vinculados directamente a las pretensiones postuladas.
- Si el particular que es parte del proceso **no tuviera en su poder algún medio probatorio y éste se encuentre en poder de alguna entidad administrativa**, deberá indicar dicha circunstancia en su escrito de demanda o de contestación, precisando el contenido del documento y la entidad donde se encuentra con la finalidad de que el órgano jurisdiccional pueda disponer todas las medidas necesarias destinadas a la incorporación de dicho documento al proceso.

Carga de la prueba

- Salvo disposición legal diferente, **la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión**.
- Sin embargo, si la actuación administrativa impugnada establece una sanción o medidas correctivas, o cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos, **la carga de probar corresponde a ésta**.

Recurso impugnatorios

- En el proceso contencioso administrativo proceden los siguientes recursos:
- 1. El **recurso de reposición** contra los decretos a fin de que el Juez los revoque.
- 2. El **recurso de apelación** contra las siguientes resoluciones
- 2.1 Las sentencias, excepto las expedidas en revisión.
- 2.2 Los autos, excepto los excluidos por ley.
- 3. El **recurso de casación** contra las siguientes resoluciones:
- 3.1 Las sentencias expedidas en revisión por las Cortes Superiores;
- 3.2 Los autos expedidos por las Cortes Superiores que, en revisión, ponen fin al proceso.
- En el **proceso urgente no procede el recurso de casación** cuando las resoluciones de segundo grado confirmen las de primera instancia, en caso de amparar la pretensión.
- 4. El **recurso de queja** contra las resoluciones que declaran inadmisible e improcedente el recurso de apelación o casación. También procede contra la resolución que concede el recurso de apelación con un efecto distinto al solicitado.

Medidas cautelares

- La medida cautelar podrá ser dictada **antes de iniciado un proceso o dentro de éste**, siempre que se destine a asegurar la eficacia de la decisión definitiva.
- Son **especialmente procedentes** en el proceso contencioso administrativo las **medidas cautelares de innovar y de no innovar**.

Requisitos de la medida cautelar

- La medida cautelar se dictará en la forma que fuera solicitada o en cualquier otra forma que se considere adecuada para lograr la eficacia de la decisión definitiva, siempre que de los fundamentos expuestos por el demandante:
- 1. **Se considere verosímil el derecho invocado**. Se deberá ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causaría al interés público o a terceros la medida cautelar y, el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnable.
- 2. Se considere necesaria la emisión de una decisión preventiva por constituir **peligro la demora del proceso**, o por cualquier otra razón justificable. No es exigible este requisito cuando se trate de pretensiones relacionadas con el contenido esencial del derecho a la pensión.
- 3. Se estime que **resulte adecuada** para garantizar la eficacia de la pretensión.
- Para la ejecución de la medida cautelar el demandante deberá ofrecer **contracautela** atendiendo a la naturaleza de la pretensión que se quiere asegurar.

- Muchas gracias
- Docente José María Pacori Cari
- corporacionhiramsl@gmail.com
- WhatsApp 959666272